

TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ
İÇİN YOL HARİTASI



ROADMAP FOR
TURKEY - EUROPEAN UNION RELATIONS

GİFGRF

GLOBAL İLİŞKİLER FORUMU GLOBAL RELATIONS FORUM

**Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri
için Yol Haritası**
—★—
**Roadmap for
Turkey - European Union Relations**

GİF Özel Raporları / GRF Special Reports No: 3

HAZİRAN / JUNE 2021

Global İlişkiler Forumu

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri için Yol Haritası

Haziran 2021

Copyright © 2021 Global İlişkiler Forumu. Tüm Hakları Saklıdır.

İşbu raporun üzerindeki mali haklar, yayın hakları, inceleme, yayma, çoğaltma hakları Global İlişkiler Forumu'na aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve/veya paragrafı kısmen ve/veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile, elektronik posta veya başka herhangi bir araçla çoğaltılamaz, dağıtılamaz, basılamaz. Normal ölçüyü aşan iktisaplar yapılamaz. Normal ve kanuni iktisaplarda kaynak olarak gösterilmesi zorunludur.

ISBN: 978-605-06588-8-0

Türkiye'de basılmıştır.

Gren Ajans, İstanbul. www.grenajans.com

Tasarım ve Dizgi

Wodern Tasarım&Yazılım Ajansı. www.wodern.com

GLOBAL İLİŞKİLER FORUMU

Yapı Kredi Plaza D Blok Levent 34330

İstanbul, Türkiye

T: +90 212 339 71 51 F: +90 212 339 61 04

www.gif.org.tr | info@gif.org.tr

Bu raporu ücretsiz olarak www.gif.org.tr adresinden indirebilirsiniz.

Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri için Yol Haritası



Roadmap for Turkey - European Union Relations

PROJE KOORDİNATÖRÜ / PROJECT COORDINATOR

Fulya Kocukoğlu
GİF Uzman / GRF Associate

GIFGRF

GLOBAL İLİŞKİLER FORUMU GLOBAL RELATIONS FORUM

İÇİNDEKİLER / TABLE OF CONTENTS

NEDEN YAZDIK?	1
YAZARLARIN ÖZGEÇMİŞLERİ	3
ÖZET	8
TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ İÇİN YOL HARİTASI	9
Küresel gelişmeler içinde Türkiye - AB ilişkileri	10
Aşılması gereken sıkıntılar	13
Öneriler	15
Sonuç	20
THE REASONS FOR WRITING THIS REPORT	23
AUTHORS' BIOGRAPHIES	25
EXECUTIVE SUMMARY	30
ROADMAP FOR TURKEY - EUROPEAN UNION RELATIONS	32
Turkey - EU relations within global developments	33
Issues to overcome	36
Proposals	38
Conclusion	43

NEDEN YAZDIK?

Türkiye – Avrupa Birliği ilişkileri son yıllarda iyice gerileyerek dönüşü olmayan bir yola girmek üzeredir. Geçmişin hataları ve kaçırılan fırsatlara bakmaksızın fakat onlardan da ders alarak bu ilişkilerin sürdürülebilir bir hale gelmesi iki taraf için de gereklidir. Bu sebeple, konuya yeni bir anlayışla bakılması yararlı olacaktır. Üyelik ihtimali uzak olsa da hedef olarak durmaktadır.

Dünyamızın pandemi, iklim krizi, yeşil ve dijital dönüşüm, yasa dışı göç ve terörle mücadele gibi geçirmekte olduğu değişimler karşısında, küresel çağın getirdikleriyle uyumlu bir şekilde birlikte hareket etmek ayrı kalmaktan daha fazla yarar getirecektir. Dünyanın içinde bulunduğu krizden ancak birlikte kurtulabiliriz. Tıkanma noktaları bilinmektedir. Ancak bunlar çözümlenmeden Türkiye-AB ilişkilerinde ilerleme olamayacağı inancı ile yapıcı olmayan politikaların izlenmesi, var olan sorunların bir parçası olarak karşımıza çıkacak ve süreci daha da olumsuz etkileyecektir. Aksine, ilişkilerin düzeltilmesi ve ileri götürülmesi için gerekli olan, ortak akılla beslenmiş uzun vadeli bir bakış açısı, samimi ve adil bir yaklaşım, yapıcı politikalar ve en önemlisi iyi niyettir.

Bu rapora katkıda bulunan ve söz konusu ilişkilerin ilerlemesi için yıllarını veren bizler sivil toplumun bir parçası olarak bu amaçla taraflara yeni bir yaklaşım getirebilecek bazı önerilerde bulunuyoruz. “Avrupa’nın Geleceği” bizi de ilgilendiriyor ve bu bakımdan sadece tarih ve coğrafya nedeniyle değil, sadece çıkar amaçlı değil, iki taraf için de gerçek bir kazanç olacağı düşüncesiyle Türkiye ile Avrupa Birliği’nin birlikteliğine inanıyoruz.

Saygılarımızla,

METNİN YAZARLARI

Prof. Dr. Senem Aydın Düzgit

Nilgün Arısan Eralp

Prof. Dr. Atilla Eralp

Büyükelçi (E) Haluk Ilıcak

Dr. Bahadır Kaleağası

Büyükelçi (E) Selim Kunalp

Doç. Dr. Çiğdem Nas

Büyükelçi (E) Özdem Sanberk

Büyükelçi (E) Selim Yenel

Bu GİF Özel Raporu kapsamında belirtilen görüş ve fikirler yazarlara aittir ve GİF'in kurumsal görüşlerini yansıtmayabilir.

YAZARLARIN ÖZGEÇMİŞLERİ

Prof. Dr. Senem Aydın Düzgit

Senem Aydın Düzgit, Sabancı Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi ve İstanbul Politikalar Merkezi Kıdemli Uzmanı ve Araştırma ve Akademik İlişkiler Koordinatörüdür. Başlıca araştırma alanları arasında Avrupa dış politikası, Türk dış politikası, AB-Türkiye ilişkileri, söylem çalışmaları ve uluslararası ilişkilerde ve özellikle Avrupa dış politikasında kimlik yer almaktadır. Ayrıca, Avrupa dış politikası ve Türk dış politikası üzerinden uluslararası demokrasi desteği ile yükselen popülizm çağında küresel kutuplaşma alanında araştırmalar yapmış ve yayımlamıştır. *Is Turkey De-Europeanising?* (Routledge, 2017) kitabının eş-editörü ve *Turkey and the European Union* (Palgrave, 2015) ve *Constructions of European Identity* (Palgrave, 2012) isimli kitapların yazarıdır. *Journal of Common Market Studies*, *West European Politics*, *Cooperation and Conflict*, *Democratization*, *Third World Quarterly* gibi akademik dergilerde birçok makale yayımlamıştır. Aydın Düzgit, Young Academy of Europe yönetim kurulu üyesi, European Council on Foreign Relations (ECFR) üyesi ve Carnegie Rising Democracies Network üyesidir. Aynı zamanda, *South European Society and Politics* dergisinin eş-editörüdür. 2014 yılında, Bilim Akademisi Genç Bilim İnsanı (BAGEP) ödülünü almıştır.

Nilgün Arısan Eralp

Nilgün Arısan Eralp, lisans derecesini Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisat bölümünden aldıktan sonra Leicester Üniversitesinden Kalkınma Ekonomisi, London School of Economics'den ise Avrupa Birliği (AB) alanında yüksek lisans derecesi aldı.

Eralp, 1987 ile 1996 yılları arasında AT ile İlişkilerden Sorumlu Devlet Bakanlığı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı ve Başbakanlık, Gümrük Birliği Koordinatörlüğü gibi birimlerde danışmanlık yaptı. 1990 ile 1992 arasında Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğünde uzman olarak görev yaptı. 1996 yılında bir yıllık süre ile Avrupa Komisyonu ve İktisadi Kalkınma Vakfı ortaklığında yürütülen 'Gümrük Birliği Bilgi Ağı' projesinin yöneticiliğini üstlenen Eralp, 1997 ile 2000 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğünde Politika ve Uyum Dairesi Başkanı olarak görev aldı. Bu görevden ayrıldıktan sonra 2009 yılına kadar Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinde (ABGS) Ulusal Program Dairesi Başkanlığı görevini

sürdü. Eralp bu dönem zarfında ABGS'yi temsilen Ankara Üniversitesi, Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezinde (ATAUM) Yönetim Kurulu Üyeliği yaptı.

Eralp, 2009 yılından bu yana TEPAV'da AB Çalışmaları Merkezi Direktörü olarak çalışmaktadır.

Prof. Dr. Atıla Eralp

Atıla Eralp, İstanbul Politikalar Merkezi'nin Mercator-İPM Kıdemli Araştırmacısı ve ODTÜ emekli öğretim üyesidir. Prof. Dr. Eralp, 2002'den beri Avrupa entegrasyon politikaları alanında Jean Monnet Kürsüsü sahibidir. 2008 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yirmi Avrupa Birliği Başarı Çalışmasından biri olarak seçilmiştir. Prof. Dr. Eralp'in araştırma alanları arasında Avrupa bütünleşme süreci, AB dışişleri ve güvenlik politikaları, AB genişleme ve komşuluk politikaları ve Türkiye-Avrupa ilişkileri bulunmaktadır. Bu konular üzerine çok sayıda makale ve kitabı yayımlanmıştır. Prof. Eralp, Avrupa Birliği destekli çeşitli disiplinler arası araştırma, eğitim ve iletişim projelerinin koordinatörlüğünü ve uygulamasını üstlenmiştir.

Büyükelçi (E) Haluk Ilıcak

1955 yılında Amasya'da doğmuştur. Galatasaray Lisesi ve Ankara SBF mezunudur. İngiltere Kraliyet Savunma Koleji Uluslararası İlişkiler programını bitirmiştir. Ocak 1981'de Dışişleri Bakanlığına girmiştir.

Merkezde Siyaset Planlama Dairesinde, İkili Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünde, AB Genel Müdürlüğünde (Daire Başkanı); yurt dışında ise Brüksel Büyükelçiliğinde (1983-86), Şam Büyükelçiliğinde (1986-88), BM Cenevre Ofisi Nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliğinde (1990-94), AB nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliğinde (1996-99), Londra Büyükelçiliğinde (1999-2000) ve (2002-2003) Nahçıvan Başkonsolosluğunda (Başkonsolos) görev yapmıştır.

2003-2004 yıllarında Elçi, AGİT, Silahsızlanma ve Silahların Kontrolü Genel Müdür Yardımcısı ve 2004-2006 yıllarında Elçi, Balkanlar Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Rabat/Fas Büyükelçisi (Moritanya'ya da akredite) (2007-2010), AB Bakanlığı Müsteşarı (2011-2014), Dünya Ticaret Örgütü Nezdinde Türkiye Daimi Temsilcisi (2014-2016) ve Lüksemburg Büyükelçisi (2016-2018) olarak görev yaptıktan sonra Şubat 2019'da emekli olmuştur.

Dr. Bahadır Kaleağası

Dr. Bahadır Kaleağası, Paris Bosphorus Enstitüsü Başkanı, Galatasaray Üniversitesinde Avrupa Birliği'nin uluslararası ekonomik ilişkileri, küreselleşme ve sürdürülebilir kalkınma dersleri veriyor. Ayrıca Brüksel Enerji Kulübü onursal başkanı, Avrupa Dış İlişkiler Konseyi (ECFR), Atlantik Konseyi ve Global İlişkiler Forumu (GIF) üyesi, Argüden Yönetişim Akademisi, Yönetim Kurulunda Kadın Derneği, Yanındayız Derneği, Kalangos Vakfı, Berlin Bosphorus Girişimi ve Forum İstanbul yönetim kurulu üyesi, birçok şirket, startup ve sivil toplum kuruluşunun danışmanıdır. Kaleağası daha önceki akademik ve çalışma yaşamında AB Jean Monnet ve NATO burslarını kazandı. Brüksel Üniversitesinde (ULB) uluslararası ilişkiler teorileri, AB'nin karar alma sistemi ve küresel ekonomik ilişkileri derslerini verdi; Harvard, Georgetown ve Kudüs Üniversitelerinde ziyaretçi akademisyen ve AB Komisyonunun Stratejik Araştırmalar biriminde araştırmacı oldu. TÜSİAD'ın Brüksel'de AB temsilciliğini kurdu; uluslararası koordinatör (Brüksel, Washington, Pekin, Şangay, Londra, Berlin, Paris, Dubai/Körfez ve Silikon Vadisi/San Francisco) ve en son Genel Sekreter ve Yönetim Kurulu Üyesi görevlerinde bulundu. Ayrıca Avrupa İş Dünyası Konfederasyonu-BusinessEurope İcra Kurulu Üyesi ve OECD ve B20/G20 delegesi olarak görev yaptı. Uluslararası ilişkiler, AB ve sürdürülebilir kalkınma konularında birçok makale ve kitabı vardır.

Büyükelçi (E) Selim Kunalalp

Selim Kunalalp, 1951 yılında Prag'da doğmuştur. Saint Joseph Fransız Lisesini 1969 yılında bitirmiş, 1973 yılında London School of Economics'den mezun olmuştur. Dışişleri Bakanlığı merkez teşkilatı ile yurt dışında çeşitli görevlerde bulunmuş, bu arada 1986-1993 yılları arasında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) Sekreteryasında uluslararası memur olarak görev yapmıştır. İsveç (2000- 2003) ve Kore'de (2003-2005) büyükelçilik yapmıştır. 2006-2007 yıllarında Dışişleri Bakanlığında Siyaset Planlama Genel Müdürlüğü ve 2007-2009 yılları arasında Ekonomik İşlerden Sorumlu Müsteşar Yardımcılığı görevlerini yürütmüş ve 1 Kasım 2009-9 Aralık 2011 tarihleri arasında AB Daimi Temsilciliği görevinde bulunmuştur. Bunun yanında Nisan 2010-Aralık 2013 tarihleri arasında Enerji Şartı Konferansı Başkanlığını da üstlenmiş olup, Mayıs 2012-Mart 2014 tarihleri arasında Dünya Ticaret Örgütü nezdinde Türkiye Daimi Temsilciliği görevinde bulunmuştur. Kasım 2014'te Dışişleri Bakanlığından emekliye ayrıldıktan sonra Temmuz 2016'ya kadar Brüksel'de Enerji Şartı Genel Sekreter Yardımcısı olarak görev yapmıştır.

Doç. Dr. Çiğdem Nas

Çiğdem Nas uluslararası ilişkiler alanında doçent olup, Türkiye-AB ilişkileri konusunda uzmanlaşmış bir STK olan İktisadi Kalkınma Vakfının (İKV) Genel Sekreteri ve Global İlişkiler Forumunun (GİF) üyesidir. Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesidir. Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi bölümünü 1988 yılında bitirdikten sonra, Londra Ekonomi ve Siyaset Bilimi Okulunda (London School of Economics and Political Science-LSE) Avrupa sosyal politikası alanında yüksek lisansını tamamlamıştır. 1992-94 yılları arasında İstanbul Sanayi Odasında uzman yardımcısı olarak çalışmıştır. 1994-2007 yılları arasında Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsünde AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler bölümünde araştırma görevlisi ve öğretim üyesi olarak çalışmıştır. “Avrupa Azınlık Hakları Rejimi” konulu doktora sonrasında, aynı üniversitede yardımcı doçent olarak çalışmaya devam eden Nas, 2007 yılında Doçent olmuş ve Yıldız Teknik Üniversitesinde çalışmaya başlamıştır. Avrupa Birliği ve Türkiye-AB ilişkileri alanında çeşitli kitap ve makaleleri bulunmaktadır. Bu alanda editör ve yazar olarak yer aldığı iki kitabı Routledge tarafından yayımlanmıştır: *Turkey and the EU: Processes of Europeanization (Türkiye ve AB: Avrupalılaştırma Süreçleri)* ve *Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles (Türkiye ve AB: Başarılar ve Engeller)*.

Büyükelçi (E) Özdem Sanberk

Galatasaray Lisesi ve İstanbul Hukuk Fakültesi mezunu olan Özdem Sanberk, 1963'te girdiği Dışişleri Bakanlığındaki ilk dış görevlerinden sonra Ankara'da Başbakan Turgut Özal'ın dış politika danışmanlığına atanmış, daha sonra Büyükelçi olarak Brüksel'de Avrupa Birliği Türkiye Daimi Temsilcisi ve 1991-1995 yıllarında da Ankara'da Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı olmuştur. Sanberk 1995-2000 yıllarında ifa ettiği Londra Büyükelçiliği görevinden sonra kendi isteği ile Dışişleri Bakanlığından emekliye ayrılmıştır.

Emeklilik yıllarında Sanberk İstanbul ve Ankara'da çeşitli düşünce kuruluşlarının Başkanlığında ve Yönetim Kurullarında, ayrıca Kadir Has Üniversitesi Mtevelli Heyetinde görev yapmıştır. Global İlişkiler Forumu (GİF) Kurucu üyesidir. Sanberk, 31 Mayıs 2010 tarihli Mavi Marmara olayı BM Araştırma Komisyonu'nun dört üyesinden biri olarak New York'ta Birleşmiş Milletler Sekreteriyasında görev yapmıştır. Sanberk ulusal ve uluslararası alanda seminer ve konferanslara katılmaktadır.

Büyükelçi (E) Selim Yenel

Selim Yenel, 1956 yılında İstanbul'da doğmuştur. Dışişleri Bakanlığına 1979'da giren Yenel, 1981-1984 yılları arasında Paris'te OECD Türkiye Delegasyonu'nda ilk görevine atanmıştır. Kendisi Afganistan'ın Kabul Türkiye Büyükelçiliğinde çalışmış (1984-86), sonrasında Dışişleri Bakanlığına geri dönerek New York'taki Birleşmiş Milletler Türkiye Delegasyonuna atanmıştır (1988-92). 1994-1999 yılları arasında Brüksel'deki Türkiye'nin Avrupa Birliği Delegasyonu'nda görev yapan Yenel, Ankara'ya dönerek Türkiye'nin katılım sürecinin başlangıcına kadar AB meseleleri ile uğraşmıştır (1999-2005). Akabinde Aralık 2005'te Viyana Büyükelçisi olarak atanmış, Ekim 2009'da Dışişleri Bakanlığı İkili İşler ve Kamu Diplomasisi Müsteşar Yardımcısı görevinde Ankara'ya geri dönmüştür. Aralık 2011 ile Ocak 2017 arasında Avrupa Birliği'ne Büyükelçi ve Türkiye Daimi Temsilcisi olarak atanmıştır. Yenel, daha sonra Temmuz 2018'de Dışişleri Bakanlığı ile birleşene kadar AB Bakanlığında Bakanlık Müsteşarı olarak görev yapmıştır. 2019 yılında Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreter Birinci Yardımcısı tayin edilen Yenel, Ocak 2020'de Global İlişkiler Forumu İcra Komitesi Başkanlığına seçilmiştir. Selim Yenel evli ve iki çocuk babasıdır.

ÖZET

Yarım yüzyılı aşkın bir süredir inişli çıkışlı bir seyir izleyen, ama genelde yukarıya doğru yönünü koruyabilmiş olan Türkiye-AB ilişkileri, son dönemlerde ciddi bir tıkanma ve gerileme içine girmiştir. Türkiye Batılılaşma ve Batıyla bütünleşme hedefleri doğrultusunda AB'ye üye olmayı milli politikasının temel unsuru halinde bugüne kadar yürütmüştür. Bununla birlikte üyelik hedefi gittikçe uzaklaşmaktadır. Bunun başlıca nedeni yıllar içinde tarafların yanlış politikaları ile kaçırılan fırsatlar ve bu durumun doğurduğu güvensizliktir. Ancak artık geçmişe değil ilişkilerin geleceğine yeni bir anlayışla bakmanın zamanı gelmiştir.

AB ile Türkiye'nin sadece politikalarının değil, birbirlerine bakış açılarının da değişmesi gerekmektedir. Tarafların öncelikleri halen farklıdır. Ancak bu öncelikleri ortak noktalarda birleştirmek de hala mümkündür.

Aşılması gereken sorunlar, yapılması gereken açılımlar bilinmektedir. Türkiye-AB ilişkilerinde herhangi bir olumlu gelişme meydana gelebilmesi için nesnel kriterlere dayalı yeni bir bakış açısı ve ciddi bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Aksi takdirde güven eksikliğinin giderilmesi zor olacaktır. Burada iki tarafa da ödevler düşmektedir.

Gümrük Birliği çerçevesinde oluşturulacak yaratıcı ve pragmatik yaklaşımlar, üyelik müzakereleri, vize muafiyeti ve diğer alanlarda da müspet etki yaratacaktır. Bu çerçevede Türkiye'nin öngörülebilir politikalara dönmesi, başta komşuları olmak üzere, diğer ülkelerle ve müttefikleriyle ilişkilerini yeniden değerlendirerek, dış politikada başlattığı yumuşamayı devam ettirmesi yararlı olacaktır. Sadece adalet ve insan hakları değil, ekonomik alanda da akılcı politikalara yönelmesi, daha önce gerçekleştirilmiş adımlara ilaveten, günümüz gerçeklerine uygun yapısal yeni reformların her konuda uygulamaya konulması önceliklidir.

AB'nin de Türkiye'ye bakış açısını değiştirme zamanı gelmiştir. AB'nin ahde vefa gibi uluslararası teamülleri ve objektif değerlendirme ile yaklaşımları temel alan daha inandırıcı politikalara yönelmesi beklenmelidir. Bu bağlamda, AB örnek olacaksa kendi ev ödevini ihmal etmemelidir. AB'nin Gümrük Birliği gibi konularda Türkiye'nin önüne sürekli siyasi yeni ön koşul koyması güven eksikliğini pekiştirmektedir.

Birlikte çalışılmaması ve ortaklaşa hareket edilmemesi halinde uzun vadede iki taraf da kaybedecektir. Taraflar arasındaki mevcut soğukluğun devamının kimin yararına olduğu iyi düşünülmelidir. Ayrıştıran değil birleştirebilecek konulara odaklanılmalıdır. Avrupa'nın geleceği iki tarafa da aittir.

TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ İÇİN YOL HARİTASI

Tarih ve coğrafya Türkiye'nin Avrupa kıtası ile ilişkilerini belirleyen en önemli faktördür. Kıtanın en etkin ve önemli oluşumlarının başında gelen Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz altmış yılı aşkın bir süredir inşili çıkışlı devam etmektedir. Ancak Avrupa ülkelerinin Türklerle ilişkisi veya Türk algısı Haçlılar dönemine kadar gittiği için bu ülkelerin birçoğunda derin duyguların hala geçerli olduğu ve gündemde tutulduğu gerçeğini de unutmamak gerekir. Buna mukabil yaklaşık yüz yıl önce Cumhuriyetin kurulması ile **Batiya yönelik tavrını ve politikalarını değiştiren Türkiye'dir.** Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan Batılılaşma hareketleri Cumhuriyetin kurulması ile kurumsallaşmıştır.

Türkiye Batılılaşma ve Batıyla bütünleşme hedefleri doğrultusunda AB'ye üye olmayı **milli politikasının temel unsuru** halinde bugüne kadar sürdürmüş ve halen sürdürmektedir. Bununla birlikte üyelik hedefi gittikçe uzaklaşmaktadır. Bunun başlıca nedeni yıllar içinde **tarafaların izledikleri yanlış politikalar** ile **kaçırılan fırsatlar** ve bu durumun doğurduğu güvensizliktir. Ancak artık geçmişe değil ilişkilerin geleceğine yeni bir anlayışla bakmanın zamanı gelmiştir.

Türkiye ve Avrupa Birliği'nin geçmişleri kadar geleceklere de ayrılmayacağına göre mevcut güvensizlik ortamının değişmesine odaklanılmalıdır. AB'nin **“Avrupa'nın Geleceği”**ni tartışmaya başlaması, esasında bu doğrultuda önemli bir fırsat oluşturmaktadır. Bu tartışmadan yararlanarak beş on yıl sonrasını gözetecek şekilde küresel gündemin gidişatına bakmak sürecin ilerletilmesinde yararlı olacaktır.

Uluslararası alandaki gelişmeler bir yana Avrupa Birliği'nin devam eden evrimi birçok aşamadan geçerek bugünlere gelmiştir. Ancak Birlik bir yandan genişlemeye devam ederken, diğer taraftan da eski ve nispeten yeni sayılabilecek üyeler arasında zihniyet



farklılıkları ortaya çıkmıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra bu oluşumu meydana getiren ülkelerle, Soğuk Savaş sonrası üye olanların bakış açılarında farklılıklar olsa da, tüm üyelerin belli bir ülkü etrafından toplanmaları beklenir. Bu da sosyal devlet çerçevesinde **çoğulcu**, kuvvetler ayrılığı ilkesi dahilinde hukukun üstünlüğüne ve temel hak ve özgürlüklere bağlı **kapsayıcı bir AB** hedefidir. Türkiye bu doğrultuda gücünü adaletten ve eşitlikten yana kullanan bir AB'ye üye olmayı arzulamaktadır. Bu itibarla, kat edilecek yolun sürekli gözetilmesi ve korunması gerekecektir.

Küresel gelişmeler içinde Türkiye - AB ilişkileri

Dünyada çok merkezli fakat farklı güç dengeleri içeren bir küresel yapı ortaya çıkmaktadır. **Eski sınımalara yenileri eklenmektedir.** Pandemilerin yarattığı sağlık sorunlarının yanı sıra, çevre meseleleri, iklim değişikliği, yasa dışı göç hareketleri, dijital ekonomi, yapay zekâ ve siber saldırılar gibi sınır tanımayan konular artık ortak mücadele gerektirmektedir. Teknoloji ve özellikle yapay zekâda kaydedilen yeniliklerin neler yaratacağı bilinmemektedir. **Devlet dışı aktörlerin**, dev şirketlerin gücü artmakta, ayrıca baş döndürücü hızla ilerleyen sosyal medya kullanımı hayatımızı ciddi şekilde etkilemektedir. Bunlardan başka ayrıca, her zaman gündemde olan ancak son dönemlerde gerilemeler görülen **adalet, demokrasi, insan hakları ve evrensel değerler ile hukukun üstünlüğü** alanlarında ilerleme sağlayabilmek için de birlikte çalışmak gerekmektedir. Bazı devletlerin herhangi bir ciddi yaptırım korkusu olmadan doğrudan **sert güç** kullanmaya başlamaları da dikkate alınması gereken bir başka tehlikedir. Bütün bunları ele alırken Avrupa'nın geleceği tartışmasının daha geniş bir çerçeve içinde ve kıtanın tüm devletlerini içerecek şekilde geniş katılımlı bir formatta gerçekleştirilmesinin önemi artmıştır. AB bu meseleleri sadece mevcut üyeler düzeyinde tutarsa o "geleceği" kaçırmış olur. Karşılıklı bağımlılığın arttığı günümüzde tıkanma noktaları ancak geniş kapsamlı iş birliği yapılarak aşılabilir.

AB ile Türkiye'nin sadece politikalarının değil **birbirlerine bakış açılarının** da değişmesi gerekmektedir. Geçmişte tarafların



birbirlerine karşı şüpheyle davranmalarına neden olabilecek birçok konu bulunabilir. Bunlar asla küçümsenemez. Ancak, artık bunların aşılması ve farklı bir algı ve anlayış çerçevesinde davranılması yönünde adımlar atılmalıdır. Burada siyasi liderler kadar sivil toplum örgütlerine de görev düşmektedir. **Korkulara değil umutlara vurgu yapılması** tarafları birleştirecek bir adımdır.

Tarafların öncelikleri halen farklıdır. Ancak bu öncelikleri ortak noktalarda birleştirmek de hala mümkündür. AB son dönemlerde Türkiye'ye dar açıdan bakmakta ve Türkiye'yi üye potansiyeli dışında yasa dışı göç ve terörle mücadele açısından bir **tampon ülke** olarak görmektedir. Hâlbuki AB'nin Türkiye ile olan ilişkilerinin durumunun **küresel yansımaları ve etkileri** bulunmaktadır. Güvenlik boyutu ile NATO, Doğu Akdeniz, Balkanlar, Orta Doğu, Kafkaslar, Rusya ve hatta ticaret boyutuyla Çin ile ilişkiler etkilenebilecektir. AB hala **ekonomik ve ticari gücün** ötesine geçememiş, etkin bir siyasi güç haline gelememiştir. Birleşik Krallık'ın AB'den ayrılması bu durumu daha da pekiştirmiştir. Bununla birlikte AB'nin esas gücü, yüksek hayat standartlarını içeren bir çekim merkezi olmasından kaynaklanmaktadır.

AB'nin, özellikle savunma ve güvenlik konularında ABD'ye ve NATO'ya uzun bir süre daha **bağımlı olacağı** anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, başta Doğu Akdeniz'deki konular olmak üzere, bazı AB ülkeleri ile Türkiye arasındaki sorunlar ancak ortak menfaatler temelinde samimi bir iş birliği ile adil bir çözüm etrafında ele alınabilir. Öte yandan, Türkiye'nin, Transatlantik ilişkilere önem veren Biden yönetimindeki ABD ile ilişkilerinin olumlu bir düzlemde seyretmesi AB ile ilişkilerine geçmişte olduğu gibi müspet bir etki sağlayabilecektir.

Diğer taraftan, son dönemlerde temel evrensel değerlerden uzaklaşarak, iç siyasette gittikçe otoriter yapıya yönelmiş olan Türkiye, dış politikada da ideolojik, duygusal ve kişisel tercihlere dayalı hatalı uygulamalar içine girmiş, neredeyse tüm komşularıyla ve müttefikleriyle sorunlar yaşamaya başlamıştır. Bu durum Türkiye'yi yalnızlaştırmış, inandırıcılığını ve güvenilirliğini

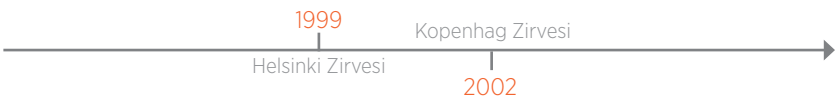


etkileyerek ciddi bir imaj sorunuyla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Ekonomi politikasının da artan derecede siyasileşmesi, COVID-19'un yarattığı tahribat ile birleşince ülkemizin dış politikadaki manevra alanını ciddi şekilde etkilemiştir. Bu nedenle Türkiye'nin son zamanlarda başlattığı **“yumuşama” politikasının genişletilerek sürdürülmesi** yararlı olacaktır.

AB ile yapılan son ortak çalışma olan 18 Mart 2016 mutabakatına bakıldığında, AB'nin yaklaşımı, Türkiye'den talep edilen bir politikaya (yasa dışı göçmen akımının durdurulması) karşılık **bir nevi imtiyaz verilmesi** şeklindeydi. Yani üyelik müzakerelerinde ilerleme, vize muafiyetinin sağlanması, Gümrük Birliği'nin yenilenmesi, diyalogun artırımı ve Zirvelere katılım sanki Türkiye'ye verilmiş **tavizler gibi** kullanıldı. Oysa normal bir aday ile olan ilişkilerde bunlar zaten yapılıyor olmalı ve gerçekleşmesi için ayrı bir gayret gerekmemelidir.

AB Konseyinin geçtiğimiz Mart ayındaki Zirve sonuçlarında Türkiye'ye yönelik bölümdeki ifadeleri göç mutabakatlarının gerisinde kalmakta ve ayrıca koşullar içeren çok cılız bir açılıma yer verilmektedir. Esas üzerinde durulması gereken nokta ülkemizin aday çizgisinden çıkarılarak, **üçüncü ülke muamelesi yapıldığının daha açık bir şekilde görülmesidir**. Bu yaklaşımın devam etmesi halinde durumun **kanıksanması ve ilişkilerin her iki tarafın çıkarlarına ve ortak menfaatlerine zarar verecek şekilde** istenmeyen bir yöne evrilme tehlikesi vardır.

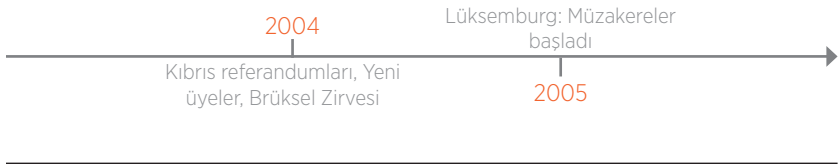
Bugün gelinen noktada Türkiye, yerinin Batıda ve Batı kurumlarında olduğunu **tekrar keşfetmeye** başlamıştır. AB ve Türkiye arasında birçok açılardan entegredir. Ancak siyasi alanda oluşan **boşluk kapanamamakta**, gittikçe açılmaktadır. Güney Kıbrıs'ın uluslararası hukuk açısından tartışmalı ve teamüllere aykırı bir şekilde 2004 yılında AB'ye üye olmasının yarattığı sorunlar bir yana, birçok üyenin de Türkiye'ye bakışı kemikleşmiş biçimde olumsuzdur. Tarafların birbirlerine güven duyacakları adımları atmalarının zamanı gelmiştir.



Türkiye'nin **üyelik hedefi** devam edecektir. Hükümet bu söylemden vazgeçmemiş olup, her vesileyle ifade etmektedir. Ancak üyeliğin mevcut koşullarda kısa ve orta vadede gerçekleşmeyeceği de görülmektedir. Bununla birlikte, coğrafyayı değiştiremeyeceğimize göre, karşılıklı bağımlılık ve iş birliği ihtiyacı da devam edecektir. Bu nedenle, ilk aşamada, AB ile Türkiye arasında her iki tarafın da çıkarlarına hizmet edecek **sürdürülebilir bir ilişkinin** oluşturulmasına yönelik siyasi iradenin ortaya konması ve ilişkileri rayına oturtmaya yönelik yapıcı adımların atılması **öncelikli bir hedef** olarak belirmektedir.

Aşılması gereken sıkıntılar

Aşılması gereken sorunlar, yapılması gereken açılımlar bilinmektedir. Kıbrıs gibi uluslararası konular Türkiye'nin AB ile ilişkisini kökünden etkileyecek nitelikte olsa da, ilişkileri etkileyen tek sorun bu değildir. Siyasi, psikolojik ve teknik engeller de vardır. Ayrıca, Avrupa ülkelerinin Türkiye'ye karşı geçmişten gelen olumsuz bakışının ne yazık ki kültürel ve dini boyutlarının da bulunduğu inkâr edilemez.¹ Kopenhag kriterlerinin Türkiye tarafından karşılandığı Komisyon tarafından kabul edilerek resmen aday olduğunun ilan edildiği dönemde bile, AB kamuoyunda Türkiye'nin üyeliğine olumlu bakanların oranı hiçbir zaman yüksek olmamıştır. AB ülkeleri içinde Türkiye'nin üyeliğini destekleyenler olsa bile genel anlamda ön yargıların yok edilemediğini ve belirleyici temel iradenin menfi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. **2016 darbe teşebbüsünden sonra** temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı, hukukun üstünlüğünü zedeleyici nitelikte atılan adımlar Türkiye'ye yönelik ön yargıları güçlendirmiş ve Türkiye'ye husumet besleyen çevrelerin eline koz vermiştir.



¹ Paul Levin, "Who Lost Turkey", *History and belonging: representations of the past in contemporary European politics*, haz. Stefan Berger ve Caner Tekin, (New York City: Berghahn Books, 2018), s. 161: "Ortak ve farklı bir Avrupa kimliğini tanımlamak için Türk karşıtlığı ingelemeni -Türklerin hem kültürel hem dini açıdan geri, tehlikeli ve yabancı olarak betimlenmesini- kullanma geleneğinin günümüze kadar devam etmesinin, Türklere yönelik yaygın algı ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne dahil edilmesi yönündeki tutumlar üzerinde kalıcı bir etkisi olduğuna dair kanıtlar olduğunu gördük."

Buna karşılık, Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin en kötü olduğu dönemlerde dahi Türkiye kamuoyunda AB üyeliği sürecine destek %50'nin üzerinde olmuştur. 2019'da yapılan bir çalışmada katılımcıların %60'ı AB üyeliğini desteklediğini ifade etmiştir.² 2020 yılında yapılan bir araştırmada ise üyeliğe destek %52 olarak kaydedilmiştir.³ Buna mukabil aynı çalışmada **üyeliğin gerçekleşeceğine inananların oranı %33**'te kalmıştır. Esas önemli gösterge gençlerin (18 – 24 yaş grubu) %66 oranında AB üyeliğini desteklemesidir.⁴ Dolayısıyla, AB üyeliği sürecinde ilerleme kaydetmek halkın büyük bir bölümünün iradesinin de yerine getirilmesi demek olacaktır.

Burada belirtilen hususların bir kısmı 2006'dan beri, bir kısmı ise daha yeni olmakla beraber yine de uzun bir süredir gündemimizdedir. Bazı konular Kıbrıs sorunu nedeniyle kemikleşmiştir. Bu çalışmada Kıbrıs sorununun çözümüne girilmemektedir. Bugüne kadar bu sorunun çözümü ile ilgili olarak **söylenmemiş veya ele alınmamış bir unsur yoktur**. Bu meselede de karşılıklı hatalar ve kaçırılan fırsatlar olmuştur. Kıbrıs sorunu ve AB ile olan ilişkilerimiz arasında, aksine verilmiş sözlere rağmen doğrudan bir bağ kurulduğu açıktır ve bu mesele bir şekilde çözümlenmeden üyeliğimizin mümkün olmadığı bilinmektedir. Bununla birlikte **Kıbrıs konusunda** elli yılı aşkın süredir devam eden müzakerelerden bir netice elde edilemediği de bir vakiadır.

Bir ülkenin AB'ye üye olduktan sonra geri kalan üyelerin desteğini beklemesi kadar, AB'nin genel çıkarlarını da gözetmesi sağduyu gereğidir. Ancak bu sağduyu ihmal edilerek **Kıbrıs meselesinde**



² İKV, TOBB, TEPAV, *Türkiye Kamuoyunda Avrupa Birliği Desteği Ve Avrupa Algısı Araştırması 2019*, (İstanbul, 2019), erişim 4 Haziran 2021, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=207&id=3609

³ Kadir Has Üniversitesi, *Türk Dış Politikası Kamuoyu Alguları Araştırması*, (İstanbul, 2020), erişim 4 Haziran 2021, <https://www.khas.edu.tr/tr/araştırma/khasta-arastirma/khas-arastirmalari/turk-dis-politikasi-kamuoyu-algilari-arastirmasi-2020>

⁴ The German Marshall Fund of the United States, *Türkiye'nin Alguları Araştırması*, (Ankara, 2015), erişim 4 Haziran 2021, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/TP%20Key%20Findings%20Report%20Turkce%20Final1.pdf>

çözüm olmadan Türkiye-AB ilişkilerinde ilerleme beklenemez denecekse gerçekten hiçbir çalışma yapmaya gerek yoktur. Aksine ilişkilerin düzeltilmesi ve ileri götürülmesi isteniyorsa uzun erimli bir bakış açısına, samimi ve adil bir yaklaşıma ve en önemlisi iyi niyete ihtiyaç vardır. Zira Türkiye ile AB'nin çıkarları kesişmektedir. Siyasi, psikolojik ve her şeyden önemlisi ulusal duyguları kabartan Kıbrıs meselesinin, tarafları tatmin edecek bir çözüme ulaşması yakın zamanda muhtemel olmadığından bir çıkar yol bulunmasına ihtiyaç vardır. Neticede Türkiye - AB ilişkilerindeki Kıbrıs bağlantısı kapsamında bile adım atılabilir, **faydacı bir yaklaşımla** yenilik ortaya konabilir.

Öneriler

Türkiye - AB ilişkilerinde herhangi bir olumlu gelişme meydana gelebilmesi için nesnel kriterlere dayalı yeni bir bakış açısı ve ciddi bir siyasi iradeye ihtiyaç vardır. Aksi takdirde güven eksikliğinin giderilmesi zor olacaktır. Burada **iki tarafa da ödevler** düşmektedir.

AB'nin Türkiye'ye bakış açısını değiştirme zamanı gelmiştir. İç politika amaçlı popülizme geçit verilmesi halinde ilerleme sağlanamayacaktır. AB'nin de hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü, insan hakları gibi normatif değerleri, ahde vefa gibi uluslararası teamülleri ve objektif değerlendirme ve yaklaşımları temel alan daha inandırıcı politikalara yönelmesi beklenmelidir. Bu bağlamda, AB örnek olacaksa kendi ev ödevini ihmal etmemelidir. AB'nin Gümrük Birliği gibi konularda Türkiye'nin önüne **sürekli siyasi yeni ön koşul koyması** güven eksikliğini pekiştirmektedir. Zaten AB'nin nihai onay sisteminde Avrupa Komisyonu, üye ülkeler ile Avrupa Parlamentosu gibi aşamaların olduğu ve tüm koşullar yerine getirilmeden neticenin sağlanamayacağı da bilinmektedir. Ancak herhangi bir alanda değil müzakereye, diyaloga başlamak için bile ön koşul getirmek amacı daha baştan geçersiz kılar.



Türkiye'nin de öngörülebilir politikalara dönmesi, başta komşuları olmak üzere, diğer ülkelerle ve müttefikleriyle ilişkilerini yeniden değerlendirerek, dış politikada başlattığı yumuşamayı devam ettirmesi yararlı olacaktır. Sadece adalet ve insan hakları değil, ekonomik alanda da akılcı politikalara yönelmesi, daha önce gerçekleştirilmiş adımlara ilaveten, günümüz gerçeklerine uygun yapısal yeni reformların her konuda uygulamaya konulması önceliklidir. Güçler ayrılığının tesisi, Anayasa Mahkemesi ve AİHM kararlarının uygulanması ve basın ve haberleşme hürriyeti de dahil, her alanda hukukun üstünlüğüne dayalı, **temel hak ve özgürlüklere saygılı bir ortamın** yeşertilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bağımsız düzenleyici kurumların gerçek niteliklerine dönmesi de olmazsa olmazlardandır. Paris İklim Anlaşması'nın onaylanmaması ve İstanbul Sözleşmesi'nden çıkılma kararı gibi tepkisel adımlar, Türkiye'nin yalnızlaşması ve küresel eğilimlere aykırı düşmesi sonucunu doğurur.

Bunların yanı sıra siyasi boyutu olan bazı pratik adımlar **taraflar arasında arzu edilen** güveni oluşturabilecek niteliktedir:

1) Türkiye tarafından gelişme sağlayabilecek ivme Gümrük Birliği'nden geçmektedir. Zira mevcut ortamda taraflar arasında güven ortamını sağlaması en muhtemel alan, her iki tarafın da çıkarına olan ve ekonomik ve ticari bağlamda yarar sağlayabilecek Gümrük Birliği'nin güncellenmesidir. Bu itibarla, öncelikli olarak **Gümrük Birliği'nin (tanıma olmadan) GKRY'ye de uygulanmasının** Türkiye tarafından değerlendirilmesi üzerinde durulabilir. Zira AB'nin beklentisi Türkiye'nin bu koşulu yerine getirmeyeceği yönünde olup, böyle bir hamle iki önemli alanda ilerleme sağlanmasına imkân verebilecektir.



• Üyelik müzakerelerine dönüş:

AB Konseyinin Aralık 2006'da aldığı kararla sekiz fasıl⁵ açılmamaktadır. Gümrük Birliği'nin GKRY'ye de teşmili, anılan Konsey kararının gerekçesini ortadan kaldıracak ve Konsey'den, anılan sekiz faslı bloke eden kararını geri alması talep edilebilecektir. En başta da GKRY'nin tek başına 2009 yılında engellediği fasıllar⁶ arasında olan **23. (Yargı ve Temel Haklar) ve 24. (Adalet, Özgürlük ve Güvenlik) fasılların** açılması istenebilir. AB Türkiye'yi insan hakları, ifade özgürlüğü ve hukukun üstünlüğü konularında sürekli eleştirmektedir. Hatta bu eleştirilerini bazı alanlarda taahhütlerini yerine getirmemek üzere bahane etmektedir. Bu fasıllardan biri açılrsa, karşılıklı olarak ilerleme sağlanabilecek ve en azından Türkiye'nin samimiyeti görülecektir. Zira AB çevrelerinde ayrıca, Türkiye'nin bunların açılmasını istemediği şeklinde zaman zaman yalan haberler çıkmakta, olumsuz bir algı daha yaratılmaktadır. Aslında Türkiye baştan beri bu fasılların açılmasını talep etmektedir.

Öte yandan, GKRY'nin engellediği fasıllar içinde yer alan **15. fasıl (Enerji)** açılabilirdiği takdirde, bunun Doğu Akdeniz'deki gerginliklerin azaltılmasına yönelik genel anlamda olumlu yansımaları olabilecektir. Özellikle yenilenebilir enerji bağlamında Avrupa Yeşil Mutabakatı ile de son derecede yakından ilgili olan bu konu, müzakere sürecinin ilerletilmesinde ivme sağlayabilir.

• Gümrük Birliği, ayırım gözetilmeksizin AB'nin tüm üyelerine teşmil edilir ve dış politikadaki yumuşama devam ederse **Gümrük Birliği'nin güncellenmesini** engelleyen temel gerekçeler de kalkacaktır. Böylece Türkiye'nin, Gümrük Birliği'nin, 2015'te kabul edilen Yol Haritasında



⁵ (1) Malların Serbest Dolaşım, (3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi, (9) Mali Hizmetler, (11) Tarım ve Kırsal Kalkınma, (13) Balıkçılık, (14) Taşımacılık Politikası, (29) Gümrük Birliği ve (30) Dış İlişkiler

⁶ Diğerleri; (2) İşçilerin Serbest Dolaşımı, (15) Enerji, (26) Eğitim ve Kültür ve (31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

belirtilen alanların yanı sıra, “Yeşil Mutabakat” ve “Dijital Ekonomi”yi de kapsayacak şekilde güncellenmesi için AB Konseyinin Komisyona müzakere yetkisini vermesini istemesi imkân dahilinde girebilecektir. Paris İklim Anlaşması'nın onaylanması ayrıca önemli bir müspet etki yaratacaktır.

- Ayrıca Gümrük Birliği'nde Türkiye'den kaynaklanan ve yıllardır çözümlenemeyen mevcut bazı sorunların giderilmesine yönelik adımların atılması da sürecin başlatılması için uygun ortamın yaratılmasına hizmet edecektir.

- Diğer taraftan, COVID-19 salgını ülkeler arasındaki iş birliğinin ve özellikle **tedarik imkânlarının çeşitlendirilmesinin** önemini ortaya koymuştur. Bu konuda alınabilecek önlemler ve yapılabilecek iş birliği imkânlarının müzakerelerde ele alınması karşılıklı güvenin sağlanmasına yardımcı olabilecektir.

2) AB tarafının ise karşılıklı güvenin sağlanmasında başlıca iki alanda adım atması önem taşımaktadır:

- 18 Mart mutabakatının iyi niyetle uygulanması ve özellikle de bu mutabakatta yer alan ve halen askıda tutulan **Gönüllü İnsani Kabul Planının** uygulamaya geçirilmesi.

Ayrıca Suriyeli göçmenlere yapılacak **maddi yardımların** artırılması ve süratle aktarılması; FRIT kapsamındaki projelerin hızla tamamlanması ve mali iş birliğinin yenilenerek devam etmesi.

- Gümrük Birliği'nin uygulanmasında AB'den kaynaklanan ve uzun zamandır üstesinden gelinemeyen sorunlara çözüm odaklı bakışla yaklaşılması.

3) Bunların dışında aşağıdaki alanlarda sağlanabilecek ilerlemeler de gerek güven ortamının iyileştirilmesi, gerek ilişkilerin rayına oturtulabilmesi bakımından yararlı olabilecektir:

Türkiye'nin yumuşama politikası

2021

- **Diyalog** yollarının her düzeyde çoğaltılması sağlanmalıdır. Mevcut tıkanmışlık bir bakıma 2004'ten bu yana Türkiye'nin giderek AB ortamlarından uzaklaşmasından da kaynaklanmaktadır. Diyalog eksikliğinin faturası her iki taraf ve özellikle de Türkiye bakımından ağır olmuştur.

- **Vize muafiyeti** konusunda Türkiye'nin ilgili mutabakatlarda üstlendiği yükümlülükleri yerine getirmesi ve bu çerçevede geri kalan altı kriterin karşılanması için gerekli yasa ve idari düzenlemeleri hayata geçirmesi gereklidir. Yüksek Temsilci Josep Borrell'in raporunda yer aldığı şekilde Komisyonun (diğer bazı kriterlerin karşılanmasında olduğu gibi) yardımcı olması da talep edilebilir.

- **Dış politikada** Türkiye'nin AB'nin dış, güvenlik ve savunma politikalarına tekrar **uyum sağlaması** için daha fazla iş birliği üzerinde durulmalıdır. Türkiye, dış politika alanında öngörülebilir bir tutum almalı, AB de Türkiye'yi bir **rakip olarak görmek yerine**, iş birliği yapılabilecek, birlikte hareket edilecek bir ülke olarak değerlendirmelidir. Doğu Akdeniz'de gerilime yol açacak davranışlardan **iki taraf da** kaçınmalıdır.

Özellikle Balkanlar, Orta Doğu ve Doğu Avrupa'da Türkiye ile AB'nin yapacağı iş birliğinin artı değeri vardır. Ayrıca, yeni iş birliği alanları olarak Orta Doğu ve Kafkaslar'da barışın tesisi çalışmaları ile Türkiye'nin etki ve etkinliğini artırdığı Afrika'da, AB'ye yönelik göçün azaltılmasına da hizmet edecek siyasi istikrarın ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasına yönelik ortak projeler geliştirilebilir. Türkiye'nin eskiden olduğu gibi *Gymnich* toplantılarına davet edilmesi her iki tarafın da çıkarıdır.

- **Terörle mücadele** konusunda iş birliği iki tarafın da yararına. Burada tarafların samimi davranması, terörist örgütler arasında fark gözetmemesi ve gerekli önlemleri alması güven ortamını artıracaktır.

Sonuç

AB'nin Türkiye'de demokrasi, temel hak ve özgürlüklerin ileriye götürülmesi ve ekonomik kalkınma ve refahın artırılması alanlarındaki katkıları inkâr edilemez. Bununla beraber, AB ile ilişkilerimizin gelişmesi ve ilerlemesi şimdiye kadar büyük ölçüde **Türkiye'nin gayret ve atılımları** ile gerçekleşmiştir. Üyelik uzun vadeli bir hedef olmaya devam edecektir. Zaten üye olabilecek bir seviyeye gelen Türkiye'nin bugünkünden çok farklı olacağı da kabul edilmelidir. Ancak kısa ve orta vadede Türkiye-AB ilişkilerinin belli bir düzeye getirilmesi elzemdir. Bu nedenle şimdi yaratıcı bir bakış açısıyla tekrar bir atılımda bulunmanın zamanı gelmiştir. **Aksi takdirde** ilişki ve iş birliğindeki mevcut tıkanıklık **herhangi bir somut ilerleme olmadan sürecektir**. Düşüncelerin, ön yargıların değişmesi kolay olmasa da sözler yerine **davranış ve uygulamalarla** olumlu yönde değişimin başlaması mümkündür.

Türkiye ile yalnızca iyi ilişkiler değil kapsayıcı bir şekilde iş birliği alanlarının genişletilmesi AB'nin de yararına olup artı değerleri vardır. AB, Türkiye'yi sadece yasa dışı göç veya terörle mücadelede iş birliği yapılabilecek tampon ülke olarak görmemeli, bu artı değerden nasıl yararlanılacağını dikkate alarak bakış açısını değiştirmelidir. Taraflar arasındaki mevcut soğukluğun devamının **kimin yararına** olduğu iyi düşünülmelidir. AB ile Türkiye'nin birlikte hareket etmeleri gittikçe çoğalan güç merkezleriyle baş edilmesine katkıda bulunacaktır. AB için Türkiye ile iklim, döngüsel ekonomi, dijitalleşme gibi konularda daha yakın bir eş güdüm sağlanması özellikle COVID-19 döneminde daha da önemli hale gelen stratejik özerklik, çok taraflılık ve üretim ve tedarik zincirlerinin çeşitlendirilmesi hedeflerine ulaşılmasını kolaylaştıracaktır. Birlikte çalışılmaması ve ortaklaşa hareket edilmemesi halinde **uzun vadede iki taraf da kaybedecektir**.

Konular arasında bağlantı kurulacaksa bunun engelleyici değil teşvik edici şekilde değerlendirilmesi daha yararlıdır. Bahane bulmak kolaydır. Zor olan güven sağlayıcı adımları atabilmektir. Gümrük Birliği etrafında ufak adımlarla başlayacak ilerlemenin ve müspet bir havanın yakalanmasının diğer alanlara da olumlu etki sağlaması mümkündür.

Özetle, yukarıda sayılan dış politika alanlarında olduğu kadar, sağlık, iklim değişikliği, çevre, dijital ekonomi ve yapay zekâ gibi **sınır tanımayan** meselelerde **birlikte hareket etmenin** getirisi, ayrı kalmaktan çok daha fazladır. Bunun için herhangi bir endişe ve ön yargı olmadan **güven ortamında diyalog ve iş birliği yollarının** artırılmasına çalışılmalıdır. Ayrıştıran konular yerine birleştirebilecek konulara odaklanılmalıdır. Sonuç olarak tarih ve coğrafya kaderimiz ise, bu kadere, atılacak olumlu adımlarla **birlikte** sahip çıkmalıyız. Avrupa'nın geleceği iki tarafa da aittir.

THE REASONS FOR WRITING THIS REPORT

Relations between Turkey and the European Union have deteriorated in recent years in such a manner that it may become irreversible. There is a need to look at these relations with a new understanding, considering that it is necessary for both parties to make these relations sustainable by learning from the mistakes and missed opportunities of the past. Although possible membership to the EU is far away, it remains a national goal.

Acting together in the face of global challenges such as the pandemic, climate crisis, green and digital transformation, cyber-attacks, illegal migration and the fight against terrorism, among so many other threats, will be more constructive than staying apart. We can meet these challenges successfully if we act together.

The obstacles in this relationship are well known. However, following adversarial policies with the belief that there will be no progress in Turkey-EU relations without first resolving these obstacles will eventually become part of the existing problems, and further harm the process. If, however, there is a long-term sincere and fair approach, constructive policy-making, and most importantly goodwill, the relations can be revived and taken forward.

Those of us who have contributed to this report as part of civil society and spent years to advance the relationship, offer some suggestions that hope to bring a new approach for both sides. The “Future of Europe” concerns us as well, and in this respect, we believe in the unity of Turkey and the European Union, not only because of history and geography, not because of interest, but because it will be beneficial to all involved.

Respectfully,

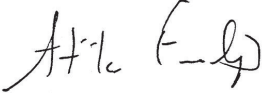
AUTHORS OF THE TEXT



Prof. Senem Aydın Düzgit



Nilgün Arısan Eralp



Prof. Dr. Atila Eralp



Ambassador (R) Haluk Ilıcak



Dr. Bahadır Kaleağası



Ambassador (R) Selim Kunalp



Assoc. Prof. Çiğdem Nas



Ambassador (R) Özdem Sanberk



Ambassador (R) Selim Yenel

The views and opinions expressed in this GRF Special Report are those of the authors, and do not necessarily represent the institutional views of GRF.

AUTHORS' BIOGRAPHIES

Prof. Senem Aydın Düzgit

Senem Aydın Düzgit is a Senior Scholar and the Research and Academic Affairs Coordinator at the Istanbul Policy Center and a Professor of International Relations at the Faculty of Arts and Social Sciences of Sabancı University. She was previously a Jean Monnet Chair of EU Political and Administrative Studies in the Department of International Relations at Istanbul Bilgi University. Her main research interests include European foreign policy, Turkish foreign policy, discourse studies and politics of identity. She holds a Ph.D. from Vrije Universiteit Brussels, an MSc from the London School of Economics and Political Science, and a BA from Boğaziçi University. Her articles have been published in *the Journal of Common Market Studies*, *West European Politics*, *Cooperation and Conflict*, *Politics*, *South European Society and Politics*, *Alternatives*, *International Relations*, and *Politique Européenne*. She is the author of (with Alper Kaliber) *Is Turkey De-Europeanizing?* (Routledge, 2017), (with Nathalie Tocci) *Turkey and the European Union* (Palgrave, 2015) and *Constructions of European Identity* (Palgrave, 2012). She is a member of the ECFR Council, a board member of the Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM), a member of the Global Relations Forum (GIF/GRF) and a member of the Carnegie Rising Democracies Network. She also serves as the Associate Editor of *South European Society and Politics*. She was awarded the Young Scientist Award of Turkey's Science Academy (BAGEP) in 2014, and has been admitted as a Fellow of the Young Academy of Europe (YAE) at the beginning of 2020.

Nilgün Arısan Eralp

Nilgün Arısan Eralp holds a B.S. degree in Economics from Middle East Technical University, M.A. degree in Economic Development from Leicester University and M.Sc. degree in European Studies from London School of Economics.

Eralp worked as an advisor from 1987 to 1996 in several senior public authorities including Ministry of State in charge of EU Affairs and Deputy Prime Ministry, and Prime Ministry of Turkey. From 1990 to 1992, Eralp worked as an expert in State Planning Organization, Directorate General for EU Affairs. In 1996, Eralp coordinated the 'Information Network Project for Small and Medium Sized Enterprises on Customs Union' jointly financed by the Economic Development Foundation (İKV) and the European Commission. Between 1997 and 2000, Eralp functioned as the Head of Department of Policies and Harmonization in the Directorate

General for the EU Affairs at State Planning Organization. After leaving this position, Eralp served as the Director of National Programme in the Secretariat General for the European Union Affairs (EUSG) until 2009. Throughout this period, Eralp has been a Member of Academic Board in European Research Centre, Ankara University on behalf of the EUSG. Eralp has lectured in several universities on EU and Turkish and EU relations and has several publications on the same topic.

Nilgün Arisan Eralp has been working at TEPAV since 2009 as the Director of the European Union Institute.

Prof. Atila Eralp

Professor Atila Eralp is a Mercator-IPC Senior Fellow at the Istanbul Policy Center at Sabancı University, İstanbul. He is also Emeritus Professor of the Department of International Relations at the Middle East Technical University, Ankara. He has been awarded Jean Monnet Chair on Politics of European Integration since 2002. His research interests include enlargement process, neighborhood policy and Turkey-EU relationship. Professor Eralp has published numerous articles and books on these issues. Prof. Eralp coordinated and implemented various interdisciplinary research, training and communication projects funded by the SPO, TÜBİTAK and the EU such as “FP6: CES-CER” (2005- 2008); “FP6: EU-CONSENT” (2005-2008); “SInAN” (2008-2009); “FP7: EU-4-SEAS” (2009-2011); “LLP: LISBOAN” (2012-2013); “FP7: EU-GLOBAL” (2012-2015); “PEGASUS” (2012-2015); “Horizon2020: FEUTURE” (2016-2019).

Ambassador (R) Haluk Ilıcak

Ambassador Haluk Ilıcak was born in 1955 in Amasya, Turkey. He graduated from Galatasaray High School and the Faculty of Political Sciences, Ankara. He also attended the Royal College of Defense Studies in London.

He joined the Ministry of Foreign Affairs in 1981. In the headquarters, he served at the Policy Planning Department, at the Directorate General of Bilateral Economic Relations and Directorate General of EU (head of Department), and in abroad, at the Turkish Embassies in Brussels (1983-86) and in Damascus (1986-88), at the Office of the Permanent Mission of the Republic of Turkey to the UN at Geneva (1990-94), at the Permanent Delegation of Turkey to the EU (1996-99), at the Turkish Embassy in London (1999-2000), and Consul General in Nakhchivan, Azerbaijan (2002-2003).

He served as the Minister Plenipotentiary and Deputy Director General for the OSCE, Disarmament and Arms Control (2003-2004) and Minister Plenipotentiary and Deputy Director General for the Balkans and Western Europe (2004-2006). After serving as Ambassador of Turkey to Rabat, Morocco (accredited to Mauritania) (2007-2010), Undersecretary of the Ministry for EU Affairs (2011-2014), Ambassador, Permanent Representative of Turkey to the World Trade Organization in Geneva (2014-2016) and Ambassador of Turkey to Luxembourg (2016-2018), he retired in February 2019.

Dr. Bahadır Kaleağası

Dr. Bahadır Kaleağası is president of the Paris Bosphorus Institute and lecturer at Galatasaray University in Istanbul where he teaches European Union's international economic relations, globalization and sustainable development. He is also Brussels Energy Club's honorary chairperson, member of European Council on Foreign Relations-ECFR, the Atlantic Council and Global Relations Forum (GİF/GRF), board member of Argüden Governance Academy, Women on Board Association, Yanındayız (HeForShe), Kalangos Foundation, Berlin Bosphorus Initiative and Forum Istanbul, and adviser to several companies, startups and nongovernmental organizations. He was formerly an EU Jean Monnet and NATO scholar, an academic at Université Libre de Bruxelles teaching international relations theories and the EU's decision-making process and global economic relations, visiting academic at Harvard, Georgetown and Jerusalem Universities, researcher for the European Commission's Forward Studies Unit; successively EU representative, international coordinator (Brussels, Washington DC, Beijing, Shanghai, London, Berlin, Paris, Dubai/Gulf, Silicon Valley/San Francisco), and CEO of Turkey's main business association TÜSİAD; executive board member of BusinessEurope (The Confederation of European Business) and a delegate to OECD and B20/G20. He is the author of several books and articles on international affairs, sustainable development, and Turkey.

Ambassador (R) Selim Kunalalp

Selim Kunalalp was born in Prague in 1951. After completing his secondary education at the Saint Joseph French Lycée in Istanbul in 1969, he graduated from the London School of Economics in 1973. He held various positions at Turkish diplomatic missions abroad as well as at the Ministry of Foreign Affairs. From 1986 to 1993, he worked as an international civil servant at the Secretariat of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in Geneva. He served as Ambassador to Sweden (2000-2003) and Korea (2003-2005). He was Director General

for Policy Planning in the Ministry of Foreign Affairs in 2006-2007 and Deputy Undersecretary for Economic Affairs from 2007 to 2009. He was Permanent Delegate of Turkey to the European Union from 2009 to 2011 and Permanent Representative of Turkey to the World Trade Organization from 2012 to 2014. After retiring from the Turkish Ministry of Foreign Affairs in 2014, he served as Deputy Secretary General of the Energy Charter in Brussels until 2016.

Assoc. Prof. Çiğdem Nas

Çiğdem Nas is an associate professor of International Relations, Secretary-General of the Economic Development Foundation, and a member of the Global Relations Forum (GİF/GRF). She is a member of the academic staff at the Yıldız Technical University's Department of Political Science and International Relations. She is a graduate of the Political Science Department of Boğaziçi University and received her Master's degree in European Social Policy at the London School of Economics and Political Science. She completed her PhD on the European Minority Rights Regime at the Politics and International Relations of the EU Department of the Marmara University EU Institute and worked at the same Institute as a researcher and assistant professor between 1994 and 2007. She is a lecturer at Yıldız Technical University since 2007, and has been working since that date also at the Economic Development Foundation, an NGO specialized in Turkey-EU relations. Her research interests cover the European Union, European integration, European politics and Turkey and EU relations. She is the co-editor and co-author of two books on Turkey-EU relations published by Routledge Publishers: *Turkey and the EU: Processes of Europeanization and Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles*. She has also contributed extensively to academic journals and publications on the EU and Turkey-EU relations.

Ambassador (R) Özdem Sanberk

After graduating from Galatasaray High School and the Istanbul University Faculty of Law, Özdem Sanberk entered the Foreign Ministry in 1963. After his first tour abroad, he was appointed as foreign policy advisor to Prime Minister Turgut Özal. Later he was posted as Ambassador and Permanent Delegate to the EU and subsequently he became Undersecretary of the Ministry of Foreign Affairs in Ankara (1991-95). He was Ambassador in London between 1995-2000 after which Sanberk voluntarily retired from the Ministry of Foreign Affairs. During his retirement years, Sanberk served in the Presidency and Board of Directors of various think tanks in Istanbul and Ankara, and also on the Board of Trustees of Kadir Has University. He is a Founding Member of the Global Relations Forum (GİF/GRF).

Sanberk took part in the United Nations Secretariat in New York as one of the four members of the UN Palmer Commission regarding the Mavi Marmara incident of May 31, 2010. Sanberk participates in seminars and conferences at the national and international levels.

Ambassador (R) Selim Yenel

Selim Yenel was born in 1956 in Istanbul. He entered the Ministry of Foreign Affairs (MFA) in 1979. His first posting was the Turkish Delegation to the OECD in Paris between 1981-1984. From there he went to the Turkish Embassy in Kabul, Afghanistan (1984-86). After coming back to the MFA he was posted to the Turkish Delegation to the UN in New York (1988-92). From 1994 till 1999 he was at the Turkish Delegation to the European Union in Brussels. He returned to Ankara and dealt with EU matters up until the opening of accession negotiations (1999-2005). Subsequently in December 2005, he was posted as Ambassador to Vienna until October 2009 when he returned to Ankara as Deputy Under-Secretary for Bilateral Political Affairs and Public Diplomacy. From December 2011 till January 2017 he was posted as Ambassador and Permanent Delegate of Turkey to the European Union. Upon his return to Ankara he became Undersecretary at the Ministry of EU Affairs until July 2018 when the EU Ministry and Foreign Ministry merged. In 2019 he was appointed as First Deputy Secretary General at the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Organization. In January 2020, he became President of Global Relations Forum. He is married and has a son and a daughter.

EXECUTIVE SUMMARY

Turkey-EU relations which despite its ebbs and flows have generally been able to maintain its upward direction for more than half a century, have recently reached a serious impasse and decline. In line with its goals of Westernization and integration with the West, Turkey has pursued EU membership as the key element of its national policy. However, the membership goal is getting farther away. The main reason for this is the opportunities missed, as well as the mistakes the two sides made over the years and the consequent mistrust. We believe it is high time to look beyond the past and into the future of the relationship in a new manner.

Furthermore, not only the policies of the EU and Turkey, but also their perspectives towards each other should change. The priorities of the two sides are still different. However, it is still possible to combine these priorities to common objectives. The issues to overcome are well known.

A new perspective based on objective criteria and a serious political will are needed for any positive development to occur in Turkey - EU relations. Otherwise, it will be difficult to overcome the lack of trust. There is an obligation for both sides here.

Creative and pragmatic approaches to be fashioned within the framework of the Customs Union will also have a positive impact on membership negotiations, visa exemption and other areas.

Turkey needs to return to predictable policies, re-evaluate its relations with other countries and allies, especially with its neighbors, and continue the *détente* it initiated in foreign policy. Priority is not only for justice and human rights, but also to turn to rational policies in the economic field, and implement new structural reforms in all matters in addition to earlier steps.

The EU's attitude towards Turkey needs to change. The EU should also be expected to turn towards more convincing policies based on normative values such as *pacta sunt servanda*, as well as objective evaluations and approaches. In this context, if the EU is to set an example, it should not neglect its own homework. The

fact that the EU constantly puts new political preconditions in front of Turkey in matters such as the Customs Union and changes these conditions arbitrarily reinforces the lack of trust.

Both sides will lose in the long run if they fail to work and act together. One should carefully consider who gains from prolonging this estrangement between the parties. Rather than those that dissociate us, the focus should be on issues that can unite. The future of Europe belongs to both sides.

ROADMAP FOR TURKEY - EUROPEAN UNION RELATIONS

History and geography are the most important factors determining Turkey's relations with the European continent. Our relations with the European Union, which is one of the most effective and important institutions of the continent, have been going on haphazardly for more than sixty years. The relations of European countries with Turks and the perception of Turks in Europe date back to the Crusades, which still have an impact on how Turkey is seen in many of these countries. On the other hand, **Turkey changed its attitude and policies towards the West** with the establishment of the Republic almost a century ago. The westernization movements that started in the last period of the Ottoman Empire became institutionalized with the establishment of the Republic.

In line with its goals of Westernization and integration with the West, Turkey has pursued EU membership as **the key element of its national policy**. This policy is still in effect. However, the membership goal is moving farther away. The main reason for this is the **opportunities missed as well as the mistakes the two sides made** over the years, and the consequent mistrust. We believe it is high time to look beyond the past and into the future of the relationship in a new manner.

Since the future of Turkey and the European Union cannot be separated from their past, the focus should be on changing the current environment of distrust. The fact that the EU started to discuss the **"Future of Europe"** constitutes an important opportunity. We should also take into account the course of the global agenda for the next five to ten years.

Aside from the developments in the international scene, the ongoing evolution of the European Union has passed through many stages. However, while enlarging, differences have emerged in terms of mentality between the old and relatively new members. Although the countries that created this institution after the



Second World War and those that became members after the Cold War may have different perspectives, they are expected to gather around a certain ideal. This ideal is **a pluralist and inclusive EU** within the framework of the social state and under the principle of separation of powers committed to the rule of law and human rights. Turkey wishes to become a member of such an EU that uses its authority in favor of justice and equality. This path needs constant overview and regular monitoring.

Turkey - EU relations within global developments

A new global structure which is polycentric and includes different power balances is emerging. **New challenges are added to existing ones.** Health problems caused by pandemics, environmental issues, climate change, illegal migration movements, and other issues that have no boundaries such as the digital economy, artificial intelligence, cyber-attacks, etc. require common efforts. We do not know what technology, particularly artificial intelligence, will create in the future. The influence of **non-state actors**, multi-national or giant companies is increasing. The almost daily changes that occur at dizzying speed on social media seriously impacts our lives. Apart from these, there is also a need to work together in order to make progress in the fields of **justice, democracy, human rights, universal values and the rule of law**, which are always on the agenda but have regressed recently in many countries. On the other hand, another danger that must be taken into account is the fact that some states have begun to use **hard power** without fear of serious repercussions. While addressing all these, the importance of having the debate on the future of Europe in a wider framework, and with broader participation to include all states of the continent has increased. If the EU keeps these issues only at the level of existing members, it would miss that “future”. Nowadays, while mutual dependency is increasing, obstacles can only be overcome by making extensive cooperation.



Furthermore, not only the policies of the EU and Turkey, but also **their perspectives towards each other** should change. There may be many issues in the past that caused the parties to behave with misgivings towards each other. These must not be underestimated. However, steps should be taken by both parties to overcome these issues and they should begin to act within the framework of a different outlook and understanding. Here, non-governmental organizations as well as political leaders have a role to play. **Emphasizing hopes rather than fears** is a step that will unite the parties.

The priorities of the two sides still differ. However, it remains possible to combine these priorities into common objectives. The EU has been looking at Turkey from a narrow perspective lately and sees it as a **buffer country**, in terms of preventing illegal migration and combating terrorism, instead of as a potential candidate. However, the state of the EU's relations with Turkey has **global consequences**. In terms of security, relations with NATO, the Eastern Mediterranean, the Balkans, the Middle East, the Caucasus, Russia and even with China regarding trade could also be affected. The EU has yet to transform itself from an **economic and commercial power** into a politically effective one. The United Kingdom's departure from the EU has further reinforced this situation. However, the main strength of the EU is that it is a center of attraction with high living standards.

It seems that the EU will be **dependent** on the United States and NATO, especially for security, for a long time. This requires that the problems between some EU countries and Turkey, especially the issues in the Eastern Mediterranean, be addressed with a view to seeking a fair solution on the basis of common interests. On the other hand, if Turkey's relations with the United States, which has reaffirmed its attachment to transatlantic relations are conducted in a positive manner with the Biden administration, that could have a positive effect on its relations with the EU as happened in the past.



Turkey, which has lately moved away from basic universal values and turned to an increasingly authoritarian structure in its domestic politics has also made several foreign policy errors based on ideological, emotional and personal preferences, resulting in problems with almost all of its neighbors and allies. This situation has isolated Turkey and caused it to face a serious image problem reducing its credibility and reliability. The increasing politicization of economic policy, combined with the damage due to COVID-19, also seriously undermined Turkey's foreign policy. For this reason, in order to overcome this situation, **Turkey should continue and expand the policy of "détente"** it recently initiated.

Considering the 18 March 2016 agreement which embodies the latest collaborative effort with the EU, the EU's approach was to make **a kind of concession** in return for a policy that is requested from Turkey to stop the illegal migrant flow. In other words, progress in membership negotiations, providing visa exemption, modernization of the Customs Union, the increase of dialogue and participation in Summits were **used as sops** to convince Turkey. In a relationship with a normal candidate, these would already be part of established practice with no additional price required.

The conclusions of the EU Council of last March regarding Turkey put forward a very small opening tied with conditions that fall far below what was agreed in the migration agreements. The essential point which is disturbing is that **Turkey is clearly seen less as a candidate than as a third country**. If this approach continues, **there is a danger that the situation will become entrenched**, and relations will move in an undesirable direction that will **harm the common interests of both parties**.

Today, Turkey has begun to **rediscover** that its place is in the West and Western institutions. The EU and Turkey are essentially integrated in many ways. However, the political vacuum remains open and **grows gradually**. Apart from the problems caused by Greek Cyprus becoming a member of the EU in 2004 in a controversial and unconventional way in terms of international law, many members

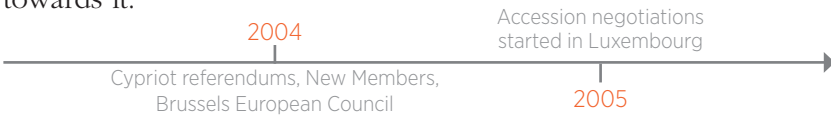


also have a deeply negative view of Turkey. It is time for the parties to take steps that will make them trust each other.

Turkey's **membership goal** will continue. The government has not given up on this course and reiterates it on every occasion. However, it is obvious that membership cannot be achieved in the short and medium term under current conditions. Nevertheless, since we cannot change geography, the need for interdependence and cooperation will continue. For this reason, in the first instance, the **priority** is to put forward the political will to establish a **sustainable relationship** between the EU and Turkey that will serve the interests of both sides, and to take constructive steps towards getting the relations back on track.

Issues to overcome

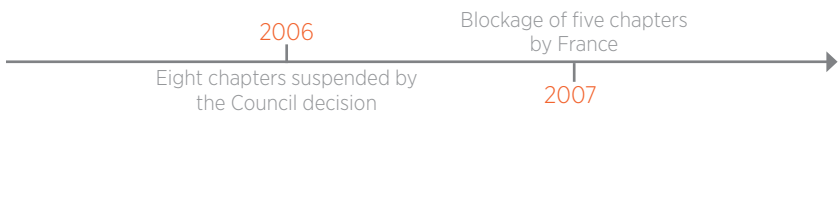
The issues to overcome are well known. Although international issues such as Cyprus will naturally affect Turkey's relationship with the EU, this is not the only problem upsetting relations. There are also political, psychological and technical barriers. In addition, it cannot be denied that the negative attitude of European countries towards Turkey coming from the past, unfortunately, has cultural and religious dimensions.¹ Even when the European Commission concluded that Turkey fulfilled the Copenhagen criteria and was officially declared as a candidate, public opinion in EU countries regarding Turkey's membership was never high. Although there may be supporters of Turkey's membership among EU countries, it would not be wrong to say that prejudices cannot be eliminated in general as there is a sense of negativity. After **the coup attempt of 2016**, Turkey's policies which restricted fundamental rights and freedoms and undermined the rule of law strengthened prejudices against Turkey and gave a trump card to those who harbor hostility towards it.



¹ Paul Levin, "Who Lost Turkey", *History and belonging: representations of the past in contemporary European politics*, ed. Stefan Berger and Caner Tekin, (New York City: Berghahn Books, 2018), p. 161 'We have seen that there is evidence to suggest that the continuation to the present day of a long tradition of employing anti-Turkish imagery to define a shared and distinct European identity – imagery in which Turkey is typically portrayed as backwards, dangerous and alien, both culturally and religiously – has had a lasting effect on popular perceptions of Turks and on attitudes towards the prospect of including Turkey in the European Union.'

On the other hand, even when the relations between Turkey and the EU were at their worst, support for the EU accession process in the Turkish public opinion was over 50%. In a study conducted in 2019, 60% of respondents expressed their support for EU membership.² In another study carried out in 2020, support for membership was recorded at 52%.³ On the other hand, the proportion of **those who believe that membership will be realized remained at 33%** according to the results of the same study. In fact, the key finding is that 66% of young people (age group 18 - 24) support EU membership.⁴ Therefore, progress towards EU membership will mean fulfilling the will of the majority of the people.

Although some of the issues mentioned here have been with us since 2006 and some of them are newer, most have still been on our agenda for a long time. Some issues have become more difficult due to the Cyprus problem. This study does not claim to offer any solution to this question. To date, there is **no element that has not been said or addressed to resolve this problem**. There have been mutual mistakes and missed opportunities on this issue too. It is clear that a direct link has been established between the Cyprus problem and relations with the EU, despite promises to the contrary, and that membership is not possible until this issue is resolved in some way. However, it is also a fact that no result has been obtained from the **negotiations on Cyprus** for more than fifty years.



² İKV, TOBB, TEPAV, *Türkiye Kamuoyunda Avrupa Birliği Desteği Ve Avrupa Algısı Araştırması 2019*, (İstanbul, 2019), accessed 4 June 2021, https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=207&id=3609

³ Kadir Has University, *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması*, (İstanbul, 2020), accessed 4 June 2021, <https://www.khas.edu.tr/tr/arastirma/khastara-arastirma/khas-arastirmalari/turk-dis-politikasi-kamuoyu-algilari-arastirmasi-2020>

⁴ The German Marshall Fund of the United States, *Türkiye'nin Algıları Araştırması*, (Ankara, 2015), accessed 4 June 2021, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/TP%20Key%20Findings%20Report%20Turkce%20Final1.pdf>

After a country becomes a member of the EU, it is normal for it to expect the support of the other members. Common sense also requires that the general interests of the EU be taken into account. However, if this common sense is neglected and **progress in Turkey-EU relations cannot be expected without a solution in the Cyprus issue, then there is no real need to make any effort.** On the contrary, as the interests of Turkey and the EU intersect, a sincere and fair long-term perspective and constructive policy-making, but most importantly goodwill are needed to advance relations. Since the Cyprus issue, which has raised political, psychological and above all national feelings, will not be resolved anytime soon, there is a need to find a way out. Even though the Cyprus question is inseparable from Turkey-EU relations, **innovative and pragmatic steps** can be adopted.

Proposals

A new perspective based on objective criteria and a serious political will is needed for any positive development to occur in Turkey-EU relations. Otherwise, it will be difficult to overcome the lack of trust. There is an **obligation for both sides** here.

It is time to **change the EU's perspective on Turkey.** No progress will be made if populism for domestic policy purposes is allowed. The EU should also be expected to focus more convincingly towards policies based on normative values such as the rule of law, freedom of expression, human rights, international conventions such as *pacta sunt servanta*, as well as objective evaluations and approaches. In this context, if the EU is to be an example, it should not neglect its own homework. The fact that the EU **constantly puts new political preconditions** in front of Turkey in matters such as the Customs Union and arbitrarily alters these conditions allegedly in the light of changed circumstances increases the lack of trust. Nothing in the EU can be achieved anyway without fulfilling all the conditions and without the support of the European Commission, the Member States and

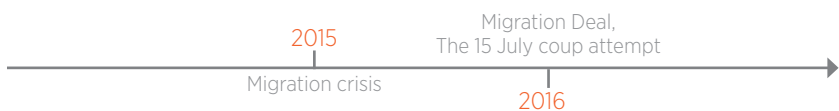


the European Parliament. However, imposing a precondition for starting not just negotiations but even dialogue negates the aim from the outset.

Turkey also needs to return to predictable policies, re-evaluate its relations with other countries and allies, especially with its neighbors, and continue the détente it initiated in foreign policy. Priority is not only for justice and human rights, but also to turn to rational policies in the economic field, and implement new structural reforms in all matters in addition to earlier steps. **An environment based on the rule of law and respect for fundamental rights and freedoms should be fostered** in every field, including the establishment of the separation of powers, the implementation of the Constitutional Court and ECHR decisions, and freedom of press and communication. In this context, it is also essential for independent regulatory institutions to return to their true nature. Decisions such as the non-ratification of the Paris Climate Agreement and exiting the Istanbul Convention increase Turkey's isolation and go against global trends.

In addition to these, some practical steps with a political dimension **can create the desired trust between the parties:**

- 1) The momentum that can provide some progress by Turkey** passes through the Customs Union. In the current environment, the most likely area to create an atmosphere of trust between the parties is the modernization of the Customs Union, where both parties have interests and can benefit economically and commercially. In this respect, Turkey should focus on reviewing **whether the Customs Union could be applied (without recognition) to Greek Cyprus**. Because the expectation of the EU is that Turkey will not fulfil this condition, such a move will allow progress in the following two important areas.



- **Return to membership negotiations:**

Due to the decision of the EU Council in December 2006, eight chapters⁵ cannot be opened. The extension of the Customs Union to Southern Cyprus will eliminate the justification of the Council's decision, and the Council may be called upon to unblock the said eight chapters. First of all, the opening of **chapters 23 (Judiciary and Fundamental Rights) and 24 (Justice, Freedom and Security)**, which are among the chapters⁶ that the Greek Cypriots single-handedly blocked in 2009 may be envisaged. The EU constantly criticizes Turkey for human rights, freedom of expression and the rule of law. It even uses these criticisms as an excuse for not fulfilling its commitments in some areas. If one of these chapters were to be opened, progress would be possible and at least Turkey's sincerity would be verified. From time to time, incorrect information appears in the EU that Turkey does not want these chapters to be opened, thus, creating a negative perception. In fact, Turkey has been demanding the opening of these chapters from the very beginning.

On the other hand, if **Chapter 15 (Energy)**, which is also among the chapters blocked by the Greek Cypriots can be opened, it may have a positive effect on the reduction of tensions in the Eastern Mediterranean. This issue, which is closely related to the European Green Deal, especially in the context of renewable energy, can accelerate the advancement of the negotiation process.

- If the Customs Union is extended to all members of the EU without any discrimination, and if the softening in foreign policy continues, the basic reasons preventing the **Customs**



⁵ (1) Free Movement of Goods, (3) Right of Establishment and Freedom to Provide Services, (9) Financial Services, (11) Agriculture and Rural Development, (13) Fisheries, (14) Transport Policy, (29) Customs Union and (30) External Relations

⁶ The others are (2) Freedom of Movement for Workers, (15) Energy, (26) Education and Culture and (31) Foreign, Security and Defense Policy

Union from **being updated** will also be removed. Thus, it will be possible for Turkey to expect the EU Council to give the Commission the mandate to negotiate the modernization of the Customs Union in the areas specified in the Road Map adopted in 2015, as well as to include "Green Deal" and "Digital Economy". The ratification of the Paris Climate Agreement by Turkey would have a significant positive effect.

- In addition, taking steps towards the elimination of some irritants in the Customs Union originating from Turkey and which have not been resolved for years will also serve to create a suitable environment for the initiation of the process.

- On the other hand, the COVID-19 pandemic has highlighted the importance of cooperation between countries and especially the **diversification of supply chains**. Considering the measures that can be taken in this regard, possibilities of cooperation to be taken up during negotiations would help to ensure mutual trust.

2) In the same vein, it is important for the **EU side** to take steps in two main areas:

- The implementation of the 18 March memorandum in good faith, and in particular of the **Voluntary Humanitarian Admission Scheme** that is included in this memorandum and still not activated.

In addition, increasing **financial aid** for the Syrian immigrants and disbursing it rapidly, as well as the swift completion of the projects within the scope of FRIT and the continuation of renewed financial cooperation would be beneficial.

- A solution-oriented approach to the problems arising from the EU which could not be overcome for a long time in the implementation of the Customs Union.



3) Apart from these, progress that can be made in the following areas will also be beneficial in terms of both improving the environment of trust and restoring relations:

- It should be ensured that **dialogue** is conducted at all levels. The current problems are in a way due to the increasing distancing of Turkey from the EU's deliberations since 2004. The cost of the lack of dialogue has been heavy on both sides, and especially on Turkey.
- In order to fulfil the remaining (six) criteria for **visa liberalization**, Turkey should enact the necessary laws and administrative regulations. The European Commission may also be requested to assist (as in the past to meet some other criteria) as mentioned in High Representative Josep Borrell's report.
- In **foreign policy**, more effort at cooperation should be made in order for Turkey to **harmonize** with the foreign, security and defense policies of the EU. Turkey should take a predictable position in the field of foreign policy, and **instead of considering Turkey as a competitor, the EU** should perceive it as a partner with which it can cooperate and act together. **Both sides should avoid** behaviors that will cause tension in the Eastern Mediterranean.

Especially in the Balkans, the Middle East and Eastern Europe, the cooperation between Turkey and the EU has an added value. In addition, new cooperation areas such as the peace-building efforts in the Middle East and the Caucasus and joint projects to ensure political stability and economic development in Africa, where Turkey has increased its influence and effectiveness could be developed which will help reduce migration pressure towards the EU. It would be in the interests of both parties that Turkey is re-invited to *Gymnich* meetings as in the past.

- Cooperation in the **fight against terrorism** is in the interest of both parties. Non-discrimination towards terrorist organizations and taking the necessary precautions will increase the atmosphere of trust.

Conclusion

The contributions of the EU to Turkey in the fields of democracy, advancement of fundamental rights and freedoms, economic development and increasing welfare cannot be denied. However, the development and progress of our relations with the EU have been largely achieved by **Turkey's efforts and advances**. Membership will continue to be a long-term goal. It should also be understood that a Turkey that is ready to become a member will be different from what it is today. However, it is essential to bring Turkey - EU relations to a certain level in the short and medium term. Therefore, now is the time to make a breakthrough with a creative perspective. **Otherwise**, the current blockage in the relationship and cooperation will **continue without any concrete progress**. Although it is not easy to change perceptions and prejudices, it is possible to start a positive change with **implementation and practices** instead of words.

Not only good relations with Turkey, but also the enlargement of cooperation areas in an inclusive manner is beneficial for the EU and has added values. The EU should not only see Turkey as a buffer country to cooperate in the fight against illegal migration or terrorism, but should change its perspective by considering how to benefit from this surplus value. One should carefully consider **who gains from continuing this estrangement** between the parties. The joint action of the EU and Turkey will contribute to coping with the growing power centers. For the EU, closer coordination with Turkey on issues such as climate change, circular economy and digitalization will facilitate the achievement of strategic autonomy, multilateralism and diversification of value chains, which became even more important during the COVID-19 pandemic. **Both sides will lose in the long run** if they fail to work and act together.

If there is to be a link between the issues, they should be used as an incentive rather than a deterrent. It is easy to find excuses. The challenge is to take steps to build confidence. It is possible to start with small steps around the Customs Union, thus building up a positive atmosphere that would have a constructive effect in other areas.

To summarize, **acting together on issues beyond borders** such as health, climate change, environment, digital economy and artificial intelligence, as well as in the foreign policy areas listed above, would be much more beneficial than staying apart. For this, efforts should be made to explore **ways to strengthen dialogue and cooperation** in an environment of trust without any concern or prejudice. The focus should be on issues that can unite, rather than those dissociate. As a result, if history and geography construct our destiny, we must protect this fate **together** with positive common steps. The future of Europe belongs to both sides.

Global Relations Forum

Roadmap for Turkey - European Union Relations

June 2021

Copyright © 2021 Global Relations Forum. All rights reserved.

The financial rights and the right to publish, adapt, disseminate, and reproduce this report belong to Global Relations Forum. This report shall not be reproduced, disseminated, or printed, either in part, in its entirety, or condensed form, whether by photocopy, facsimile, electronic mail or any other means without the prior written permission of the publisher. No quotations shall be made with the exception of brief quotations permitted by copyright law. Proper citation shall be made for regular and legal quotations.

ISBN: 978-605-06588-8-0

Printed in Turkey.

Gren Agency, Istanbul. www.grenajans.com

Design and page layout:

Wodern Design&Software Agency. www.wodern.com

GLOBAL RELATIONS FORUM

Yapı Kredi Plaza D Blok Levent 34330

Istanbul, Turkey

T: +90 212 339 71 51 F: +90 212 339 61 04

www.gif.org.tr | info@gif.org.tr

This report can be downloaded at no cost at www.gif.org.tr

Global İlişkiler Forumu (GİF), üyelerini ve tüm ilgili bireyleri, uluslararası ve global ilişkilere dayalı konuları sorgulayıp, tartışabilecekleri bir platformda buluşturmayı amaçlayan bağımsız bir dernektir.

GİF üyeleri arasında uluslararası platformlarda Türkiye'yi temsil etmiş ve saygınlık kazanmış siyasetçi, büyükelçi, akademisyen, silahlı kuvvetler mensubu, sanatçı, hukuk insanı, basın mensubu, iş insanı ve bürokratlar bulunmaktadır.

GİF, farklı düşüncelerin uyum içinde var olduğu ve yaratıcı bir şekilde harmanlandığı bir kültürü destekleyip, daha da ileri götürmeyi hedeflemektedir. GİF'in tüm faaliyetlerinde sınırsız merak, analitik sorgulama, rasyonel tartışma, yapıcı üslup ve nesnel sentez esastır. GİF, başarı, refah ve ilerlemeye giden yolun herkese açık, kolay erişilebilir ve adil olması gerektiği anlayışını benimser ve destekler.

—★—

Global Relations Forum (GRF) is an independent, non-profit membership association committed to being a platform for engaging, informing and stimulating its members and all interested individuals in all matters related to international affairs and global issues.

The founding members include former secretaries of state, university presidents, members of the armed forces, central bank governors, ECHR justice and retired ambassadors as well as leading business leaders, scholars, artists, and journalists.

GRF intends to advance a culture that rewards the fertile tension between passion for intellectual diversity and dedication to innovative and objective synthesis. It nurtures uninhibited curiosity, analytic inquiry, rational debate and constructive demeanor as the elemental constituents in all its endeavors. It contributes to the shared understanding of and aspiration for humanity's path to peace, prosperity and progress as an accessible, inclusive and fair process for all.

PROJE KOORDİNATÖRÜ / PROJECT COORDINATOR

Fulya Kocukoğlu
GİF Uzman / GRF Associate

YAZARLAR / AUTHORS

Prof. Dr. / Prof. Senem Aydın Düzgit
Nilgün Arısan Eralp
Prof. Dr. / Prof. Atıla Eralp
Büyükelçi (E) / Ambassador (R) Haluk Ilıcak
Dr. Bahadır Kaleağası
Büyükelçi (E) / Ambassador (R) Selim Kunalalp
Doç. Dr. / Assoc. Prof. Çiğdem Nas
Büyükelçi (E) / Ambassador (R) Özdem Sanberk
Büyükelçi (E) / Ambassador (R) Selim Yenel

Global İlişkiler Forumu
Yapı Kredi Plaza, D Blok
Levent, 34330 İstanbul, Türkiye
T: +90 212 339 71 51
F: +90 212 339 61 04
www.gif.org.tr

GIFGRF

GLOBAL İLİŞKİLER FORUMU GLOBAL RELATIONS FORUM